
Revue de l'OFCE n° 66 / Juillet 1998

Elargissement, PAC, politiques structurelles et « juste retour » : la quadrature du cercle budgétaire européen

Jacky Fayolle

Directeur adjoint du Département des études

Professeur associé à l'Université Pierre Mendès-France de Grenoble

Jacques Le Cacheux

Directeur du Département des études

Professeur d'économie à l'Université de Pau et des pays de l'Adour

La Commission européenne a présenté dans un document intitulé « Agenda 2000 » les grandes orientations qu'elle propose pour les principales politiques communes et la programmation budgétaire associée sur la période 2000-2006. L'accueil des nouveaux membres est-européens figure en bonne place dans ce travail programmatique. La mise en œuvre des critères définis pour sélectionner les premiers élus et les limites des ressources financières qui peuvent être allouées au processus d'adhésion conduisent à un schéma d'élargissement de l'Union européenne par extension limitrophe. Si les avantages d'une Union européenne compacte sont incontestables, le risque est d'exclure durablement de l'Union des pays dont la transition économique et politique est particulièrement vulnérable. Enfin, les contraintes budgétaires nécessiteraient d'être dépassées par une stratégie macroéconomique de croissance qui associe les pays est-européens. Une telle stratégie est loin d'être énoncée aujourd'hui, notamment en ce qui concerne le mode d'association des nouveaux membres et des candidats à l'euro.

La Politique agricole commune n'a pas encore fini de subir les conséquences de ses succès passés. La réforme de 1992 est apparue comme une nécessité, pour contenir la dérive du coût budgétaire de la PAC et rétablir des incitations plus attentives à la réalité des marchés. Pourtant, sa mise en œuvre a plutôt conforté le modèle d'une agriculture intensive et compétitive, prioritairement tournée vers la grande exportation et l'industrie agro-alimentaire. Les aides directes au revenu ont creusé les disparités, en privilégiant d'abord les grandes exploitations. Le coût budgétaire de la PAC reste plus élevé que prévu, même s'il a été réduit au voisinage de la moitié du budget européen. Les nouvelles propositions de la Commission restent, pour l'essentiel, dans le droit fil de la réforme de 1992. Elles ne satisfont guère les divers partenaires intéressés, pour des raisons cependant

opposées, selon qu'ils sont préoccupés par les nouvelles baisses programmées de prix, un coût budgétaire global encore destiné à s'accroître ou par la difficulté à réorienter l'agriculture européenne vers un modèle moins productiviste. Le dénouement des conflits viendra peut-être d'une « renationalisation » partielle des politiques agricoles, chaque pays s'efforçant de clarifier la nature du « contrat » avec son agriculture, comme s'apprête à le faire le gouvernement français avec son projet de Loi d'orientation agricole.

Les implications financières de l'élargissement et de la PAC exercent des contraintes fortes sur la programmation budgétaire européenne, a fortiori dans un contexte où les principaux pays contributeurs nets au budget européen renâclent devant le manque d'équité de la répartition des dépenses et des charges. Dans cette programmation, les ressources propres communautaires restent dûment plafonnées à 1,27 % du PIB de l'Union. Même en escomptant de nouvelles économies du côté de la PAC, la contrainte exercée sur les actions structurelles en direction des actuels pays membres se durcit. La destination spatiale et thématique des fonds structurels sera plus concentrée. Une fraction sensiblement plus faible de la population et des régions de l'Union actuelle en bénéficiera.

Le « paquet Santer » ne va pas ainsi en direction d'un fédéralisme budgétaire plus franchement redistributeur et plus attentif aux inflexions conjoncturelles. Comme tout statu quo, il risque de faire surtout des mécontents. Il ne contribue guère, en tout cas, à définir l'organisation budgétaire dont aurait besoin l'Union européenne, au lendemain de la mise en place de l'euro.

Quelques mois avant les grandes décisions sur le passage à la monnaie unique, la Commission a présenté, dans un document programmatique intitulé « Agenda 2000 », les grandes orientations qu'elle propose pour les principales politiques communes européennes — Politique agricole commune (PAC), politiques structurelles, budget européen. A la veille de l'introduction de l'euro, et alors que se prépare l'élargissement à l'Est de l'Union européenne (UE), ces orientations, qui sont censées prendre la suite de celles adoptées dans le « Paquet Delors II » (1994-1999) et encadrer l'ensemble des décisions européennes pour les sept premières années du prochain millénaire, n'ont pas reçu l'attention qu'elles méritent. Vivement critiquées par la plupart des gouvernements nationaux européens et par bon nombre des responsables concernés — dans les secteurs agricoles, dans les régions —, elles constituent la base de négociations qui devraient être difficiles, en raison des enjeux, financiers et sectoriels, qu'elles représentent. Au-delà, c'est de la conception même de l'Union européenne, de son agriculture, du degré de redistribution et de solidarité financière que doit comporter son budget, dont il s'agit.

L'objet de cet article est de présenter les principales orientations des projets de la Commission et d'en discuter les enjeux, sans entrer trop avant dans le détail des mesures. La première partie est consacrée aux perspectives de l'élargissement de l'Union européenne aux Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et aux principales difficultés macroéconomiques et financières qu'il présente. La deuxième fait brièvement le point sur la réforme de la Politique agricole commune (PAC) de 1992 et discute les principales orientations de la proposition de nouvelle réforme contenue dans « l'Agenda 2000 ». La troisième partie présente les implications budgétaires des choix avancés par la Commission, avant d'évoquer, en conclusion, les objections que soulèvent ces propositions, en relation avec les enjeux de la gestion de l'Union économique et monétaire européenne.

L'élargissement à l'Est de l'Union européenne

La volonté d'une paix franche et solide fut le motif premier du projet européen, au lendemain de la guerre, et les européens de l'Ouest ont toutes raisons de se féliciter de leur réussite à cet égard. Mais cette préoccupation reste d'actualité à l'échelle du continent et de ses voisinages. Des lignes de fracture parcourent les régions associées à l'Union européenne par la géographie. A traiter ces régions comme de simples périphéries, dont il faudrait contenir l'instabilité par des dispositifs minimaux, d'abord marqués par la préoccupation sécuritaire, l'Union européenne s'exposerait à la permanence des menaces et des surprises. Elle ne saisirait pas non plus les opportunités offertes par une mondialisation des rapports économiques, qui bouscule l'opposition entre centre et périphérie et privilégie la formation de réseaux productifs et marchands mobilisant sélectivement les compétences locales. L'Union européenne ne reste certes pas passive face à ces enjeux : elle a contribué activement dans les années récentes à la transition économique des pays est-européens. La conférence euro-méditerranéenne de l'automne 1995 fut aussi le moment d'une prise de conscience plus explicite de l'importance des évolutions et des rapprochements envisageables au sein du bassin méditerranéen. Mais ni l'Union européenne, ni l'ensemble de ses partenaires potentiels n'ont encore définitivement déterminé les modèles d'association qu'ils entendent promouvoir à terme.

La difficile comptabilité de l'élargissement

Le cas des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), candidats à l'adhésion, est le plus avancé. Mais l'élargissement envisagé de l'Union européenne en leur direction participe aux incertitudes actuelles sur le destin de cette Union. Ce n'est pas d'un élargissement marginal dont il

s'agit, même si les adhésions sont étalées dans le temps. L'effet de taille est dissymétrique : la population de l'union pourrait augmenter d'un quart et approcher le demi-milliard d'individus, mais les nouveaux membres est-européens apporteront à l'Union environ trois fois plus de population que de PIB, même en évaluant ce dernier selon la parité des pouvoirs d'achat (tableau 1). L'ampleur de l'élargissement est aussi de nature qualitative : l'ouverture de l'Union aux PECO l'entraîne bien au-delà du projet initial des fondateurs; elle confronte les sociétés des nouveaux pays membres, déjà éprouvées par une transition complexe, aux exigences de l'assimilation rapide d'un acquis communautaire qui est le produit d'une longue construction. L'intégration des PECO soulève ainsi des problèmes inédits, compte tenu de l'hétérogénéité que manifesteront encore longtemps leurs structures institutionnelles et leur développement socio-économique par rapport à ceux des pays déjà membres de l'Union européenne.

1. Population et PIB par habitant des pays candidats à l'Union européenne en 1995

	Population (millions)	PIB par habitant aux taux de change courants, (UE = 100)	PIB par habitant selon la parité de pouvoir d'achat, (UE = 100)
Bulgarie	8,4	7	24
République tchèque	10,3	21	57
Estonie	1,5	11	22
Hongrie	10,2	19	37
Lettonie	2,5	8	18
Lituanie	3,7	5	24
Pologne	38,6	14	31
Roumanie	22,7	7	24
République slovaque	5,4	14	41
Slovénie	2,0	42	59
Total des dix pays	105,3	13	32

Source : Eurostat.

Les écueils, de chaque côté, sont évidents : ne pas intégrer suffisamment vite les pays est-européens, c'est prendre le risque de les laisser sans insertion internationale solide, vulnérables à d'éventuelles dérives ; les intégrer sans réforme convenable de l'Union, c'est courir celui d'une dilution de l'action communautaire. A certains égards, les PECO doivent réaliser en quelques années un processus d'ouverture et de libéralisation de leur économie que leurs partenaires occidentaux ont géré au cours du demi-siècle qu'approche l'âge de la construction communautaire, alors que la mixité des secteurs publics et privés était pourtant bien plus équilibrée chez eux. L'élargissement de l'Union nécessite des institutions suf-

fisamment fortes et des politiques communes suffisamment intégrées pour constituer un véritable arrimage des démocraties émergentes sur le versant oriental de l'Europe. Il suppose une véritable stratégie économique et monétaire, qui n'est aujourd'hui qu'à peine esquissée par les procédures de pré-adhésion et d'adhésion définies par la Commission européenne. Le cadre qui accueillera les premiers entrants est-européens, qu'il s'agisse de leur mode de rattachement à la monnaie unique ou de l'adaptation des institutions européennes, reste flou à bien des égards.

Les critères mis en avant par l'Union européenne pour déterminer les premiers nouveaux adhérents aboutissent de fait simplement à un critère de proximité géographique, qui tend à faire de l'Union européenne une zone compacte, dont les élargissements successifs consisteraient en une extension à certaines régions limitrophes. Le respect des règles démocratiques et de l'Etat de droit, l'affirmation d'une économie de marché viable et apte à soutenir la concurrence au sein du marché unique, l'adoption des objectifs de l'Union européenne et de l'acquis communautaire, ainsi que la capacité à le mettre en oeuvre, sélectionnent sans surprise les pays déjà les plus directement associés à l'Union européenne par des frontières communes : Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Estonie (qui fait face à la Finlande par-delà la Baltique), pays reconnus comme étant, à moyen terme, les candidats les plus aptes à remplir les conditions d'entrée et avec qui les négociations d'adhésion sont prioritaires. Cet aspect géographique de l'élargissement européen est assez peu souligné, alors que ses implications ne sont pas minces. Les avantages du caractère compact de l'Union élargie sont évidents : la continuité des infrastructures et la facilité des déplacements peuvent favoriser la baisse des coûts de transport et de transaction, les économies d'échelle, l'intégration transfrontalière, la mobilité des travailleurs, etc. *A contrario*, la Grèce a sans doute souffert jusqu'à présent de son excentration géographique à l'égard de l'Union. Le souci de contrôle communautaire de l'immigration externe ne paraît pas non plus absent de ce schéma d'élargissement de l'Union par extension limitrophe ¹.

Le fait que les critères, soigneusement définis et évalués par la Commission, semblent entériner un simple déterminisme géographique n'est cependant pas sans contreparties. L'histoire et la géographie se sont combinées pour rendre plus difficiles et incertaines les transitions à l'économie de marché et à l'Etat de droit de pays plus éloignés du centre de gravité communautaire (la Slovaquie), auparavant très liés à l'URSS (la Bulgarie, les pays baltes) ou soumis à un régime semi-autarcique

1. Par exemple, dans l'avis de la Commission sur la candidature roumaine : « Une partie des frontières actuelles de la Roumanie deviendra frontière extérieure de l'Union. Cela impliquera un renforcement des contrôles aux frontières » (Commission européenne, 1997, p. 57).

(la Roumanie). La carence d'une insertion internationale solidement redéfinie pèse lourd dans les difficultés de ces pays. Leurs transitions sont secouées par les *stop and go* de réformes dont l'efficacité se heurtent aux persistances de l'ancien régime économique et à ses résurgences au travers de comportements collusifs. L'engagement résolu des gouvernants en faveur des réformes, qui conditionne l'assistance des organisations internationales, ne suffit pas, lorsqu'il est acquis, à lever aisément les obstacles. Le désordre systémique au sein du tissu économique et financier peut être tel qu'il handicape lourdement l'efficacité d'une action publique pourtant bien orientée, qu'il s'agisse des efforts de régulation monétaire ou de la promotion des privatisations. Les critères d'adhésion en prennent acte assez froidement, ce qui est parfaitement concevable du point de vue de la viabilité de l'Union élargie mais ne devrait pas dissimuler leur logique implicite : ils sanctionnent le degré d'avancement et de réussite de transitions à la fois profondément marquées par les conditions initiales propres à chaque pays et influencées par des conceptions doctrinales qui n'avaient pas de lien obligé avec la construction communautaire. Le risque est que la mise en œuvre de ces critères consolide une césure déjà apparente au sein du groupe des PECO, entre les « bons » et les « mauvais » élèves de la transition : on intègre ceux qui sont capables de rattraper.

Cette césure s'inscrit d'ores et déjà dans la différenciation des trajectoires conjoncturelles et des capacités de redécollage structurel manifestées par ces pays ². Après une reprise commune entraînée par les exportations de 1993 à 1995, cette différenciation est tangible dans les années les plus récentes. Certains pays font preuve d'une capacité de croissance bénéficiant de l'impact des réformes et d'une libération de la demande interne, d'autres restent sous la menace de rechutes douloureuses, qui se sont réalisées en 1996-1997 en Bulgarie, en 1997 en Roumanie. Seront d'abord aidés par les bénéfices de l'intégration à l'union européenne les pays qui se sont déjà distingués par les performances de la transition. Certes, la Commission européenne est consciente du risque attaché à cette évolution, qui figerait la frontière orientale de l'Union, dans le cas où, faute d'intégration rapide, les pays dont la candidature est mise en attente n'éprouveraient que plus de difficultés à s'extraire d'une dynamique chaotique : le processus d'intégration se veut progressif et inclusif, nul candidat n'est exclu et la stratégie de pré-adhésion concerne tous les candidats, indépendamment de l'état d'avancement de la transition dans chacun d'eux. La volonté de gérer activement la préparation à l'adhésion, quel que soit le candidat, est

2. Sgard (1997) fait de l'affirmation de cette césure une caractéristique fondamentale des transitions est-européennes, au sein desquelles il distingue deux modèles : l'un où la réussite des restructurations microéconomiques permet « la formation d'un champ macroéconomique autonome, qui [peut] se voir appliquer les instruments conventionnels de politique économique » ; l'autre, qu'il qualifie de « transition désinstituée », où la redéfinition problématique des droits de propriété débouche difficilement sur une économie de marché capable de croissance.

affirmée. Les fonds prévus pour l'aide pré-adhésion dans le cadre des perspectives financières communautaires couvrant la période 2000-2006 restent cependant limités (3,1 milliards d'euros par an, aux prix de 1999, répartis entre le programme PHARE recentré sur l'aide à l'assimilation de l'acquis communautaire, l'aide à la modernisation des filières agricoles et agro-alimentaires et l'instrument structurel de pré-adhésion privilégiant les grands projets d'infrastructure). A partir de 2002, sur la base de l'hypothèse technique d'une adhésion à cette date des cinq PECO retenus et de Chypre, le financement de l'adhésion proprement dite monterait progressivement en puissance, passant de 4,1 milliards d'euros en 2002 à 14,2 en 2006 (aux prix 1999), dont la majeure partie serait constituée par les concours de fonds structurels. L'aide pré-adhésion, limitée, sera dispersée, au moins jusqu'en 2002 et sans doute encore après, sur un assez grand nombre de pays, alors que les apports aux seuls nouveaux membres seront à la fois plus importants et plus concentrés. L'apport des fonds publics communautaires contribuera de fait à la différenciation qui s'affirme au sein des PECO.

Bien sûr, la Commission est fondée à dire que l'Union ne peut accueillir tout le monde en même temps et que les fonds alloués au processus d'adhésion résultent déjà d'un effort explicite de redéploiement des dépenses communautaires, compte tenu de contraintes que les Etats membres ne sont pas prêts à remettre en cause : la totalité des financements destinés au processus de pré-adhésion et d'adhésion approche les 70 milliards d'euros 1999 sur l'ensemble de la période de programmation. Elle s'inscrit dans les perspectives financières 2000-2006 élaborées par la Commission, qui entendent respecter un plafond des ressources propres communautaires équivalant à 1,27 % du PNB de l'Union, c'est-à-dire une stabilisation du plafond défini pour accompagner la marche à l'Union économique et monétaire, et qui se basent sur des hypothèses assez prudentes de croissance (2,5 % par an pour l'Union actuelle, 4 % pour les pays candidats).

Il reste que l'enfermement du problème du financement de l'adhésion dans le carcan budgétaire vire à l'impasse. Si on appliquait aux candidats à l'adhésion les critères qui ont jusque-là prévalu pour le quatuor des pays de la cohésion (Espagne, Grèce, Irlande, Portugal) et qui reviennent à tenir compte du niveau relatif de développement, le montant des concours structurels par tête devrait être, en gros, deux fois plus importants pour les premiers qu'ils ne l'ont été jusqu'à présent pour les seconds. Le total des concours versés aux PECO devrait être environ quatre fois plus important que celui qui est envisagé pour la période 2000-2006 ³. C'est autre chose qu'un desserrement marginal de la contrainte budgétaire, et de tels apports dépasseraient probablement la capacité d'absorption de bien des PECO. Au demeurant la Commission considère que les apports des fonds structurels et de cohésion ne doivent

3. Calculs repris de Fayolle et Le Cacheux (1996).

pas franchir une borne de 4 % du PNB du pays receveur. C'est dire que la définition d'une stratégie d'intégration progressive et réussie des PECO, sur un horizon tangible et motivant, doit s'efforcer de relativiser le seul enjeu budgétaire par une volonté d'action sur l'ensemble des paramètres macroéconomiques du processus d'adhésion.

Faire de l'élargissement un levier de la croissance commune en Europe

Il est possible d'élaborer des scénarios macroéconomiques qui montrent aussi bien les bénéfices à attendre d'une intégration des pays est-européens à l'Union européenne que la viabilité du cheminement vers cette intégration réussie⁴. Ces scénarios font jouer des mécanismes recevables : le soulagement de la contrainte extérieure qui pèse sur les pays est-européens par l'accès accru de leurs produits aux marchés occidentaux et par l'activation des entrées de capitaux privés ; le redécollage d'un processus d'épargne et d'accumulation au sein de leurs économies ; un jeu expansif du multiplicateur de commerce international sur l'ensemble du continent européen. Mais les conditions autorisant la mise en œuvre et la maîtrise d'un tel processus sont multiples : un apport de fonds publics, dont le ciblage soit suffisamment efficace pour qu'il joue comme levier d'entraînement des apports privés ; une gestion des taux de change est-européens qui concilie les exigences de l'incitation à une spécialisation efficace et de la crédibilité durable des parités retenues ; la poursuite de la rationalisation financière et institutionnelle des économies est-européennes, afin que leur plongée dans le marché unique ne soit pas un élément supplémentaire de déstabilisation pour elles et pour les autres. La réalisation conjointe de ces conditions suppose un pilotage institutionnel qui ne s'en remette pas à la seule logique de marché mais qui recherche la complémentarité des interventions publiques et privées. La relance par l'Union de politiques communes et de coopérations plus audacieuses dans différents domaines d'activité (industrie, services, technologie, défense, environnement...) pourrait être un support privilégié de telles interventions. Elle permettrait d'associer les PECO à des projets jouant un rôle d'entraînement collectif, favorisant la mise à niveau des compétences et induisant des créations d'emplois compétitifs dans ces économies dont les taux d'emploi ont considérablement baissé depuis l'engagement de leur transition. Cet effort devrait s'accompagner du développement d'une ingénierie financière adaptée (marché du capital-risque, fonds d'assurance,...) qui permette au crédit et à l'apport de capital de jouer le rôle que la subvention ne peut tenir. Sur ces thèmes, ceux de la coopération industrielle et du financement, les textes de la

4. On reprend ici des analyses développées dans l'ouvrage collectif de l'OFCE, publié sous la direction de Le Cacheux (1996).

Commission tracent des esquisses, mais le rôle des politiques communes après l'unification monétaire et l'élargissement reste encore en filigrane.

Les conditions macroéconomiques d'un rattrapage progressif mais effectif des pays retardataires appartenant à une zone d'intégration relèvent bien sûr de la capacité d'adaptation interne de ces pays, mais aussi du contexte de croissance commun à l'ensemble de la zone. L'expérience européenne sur longue période le montre : les rattrapages nationaux sont plus tangibles et durables dans les périodes de croissance commune et rapide (Hénin et Le Pen, 1994 ; Van Ark et Crafts, 1996). Les pays moins avancés bénéficient alors d'effets d'échelle et d'apprentissage qui aident à la résorption des retards technologiques et à l'efficacité de leurs investissements, alors qu'ils sont plus vulnérables, notamment aux contraintes externes commerciales et financières, dans les périodes de ralentissement ou de dépression.

Lorsque la croissance de l'ensemble d'une zone hétérogène est suffisamment forte et régulière, on peut imaginer que chaque pays suive la trace des plus avancés selon une trajectoire de nature analogue, mais avec un décalage important dans le temps : c'est l'idée suggérée par la comparaison des niveaux de productivité et de vie entre pays européens. La modernisation d'un pays, nécessaire au rattrapage de productivité, commence par détruire de l'emploi, en révélant un chômage latent auparavant dissimulé au sein d'un système productif peu efficient. C'est pourquoi ce rattrapage de productivité n'est pas d'emblée favorable au rattrapage du niveau de vie moyen. Lorsque la modernisation productive et l'amélioration de la compétitivité sont suffisantes pour que le secteur exposé à la concurrence entraîne l'ensemble de l'économie, la redistribution interne des gains de productivité favorise l'expansion générale des emplois. Le rattrapage du niveau de vie s'engage. La conciliation entre la poursuite de la modernisation et la satisfaction des besoins d'emploi de la population est plus aisée. Lorsque le pays devient franchement riche, il peut redistribuer ses gains de productivité sous forme de partage du travail : le taux d'emploi de la population s'élève et la productivité par tête s'atténue, mais c'est parce que le haut niveau de la productivité horaire permet, sous des formes diverses, la réduction du temps de travail. C'était le point d'arrivée représenté par les pays scandinaves, lorsque ceux-ci constituaient l'incarnation d'un modèle social-démocrate épanoui.

Mais cette histoire stylise par trop une trajectoire qui n'est qu'une reconstitution virtuelle à partir de la typologie actuelle des pays européens. Pour qu'elle puisse prendre corps, il faut que le cadre collectif de croissance et de concurrence, qui rassemble pays avancés et retardés, soit suffisamment permissif à l'égard de la différenciation entre les croissances potentielles des uns et des autres. Sans croissance suffisante de l'ensemble, une concurrence destructrice risque fort de prendre le dessus. Il sera difficile d'accuser les pays en rattrapage du Sud et de l'Est de

l'Europe de pratiquer un *dumping* salarial si la faiblesse de la croissance européenne collective ne leur laisse guère le choix des moyens pour absorber l'offre de main-d'œuvre issue des activités en déclin ou en reconversion. L'arbitrage entre emploi et salaires sera d'autant plus délicat pour un pays donné que l'Europe sera collectivement en manque de croissance. L'entente sur un *fair play* salarial ne peut être indépendante de celle portant sur les orientations de croissance et de développement de l'Europe. En particulier, si les futures lignes directrices pour l'emploi confirment le principe de la recherche d'une convergence des taux d'emploi en Europe, autour d'un niveau de référence plus élevé qu'aujourd'hui, il convient d'explicitier la compatibilité entre cet objectif, la trajectoire de la croissance et les ajustements salariaux. Si le modèle salarial allemand est aujourd'hui sous pression, c'est bien parce que les modèles salariaux d'autres pays européens s'en sont plutôt éloignés. L'élargissement de l'Union à l'Est, s'il n'était pas géré comme une opportunité d'accélération de la croissance, pourrait contribuer à l'accentuation de la pression sur les régimes salariaux nationaux.

La gestion du taux de change entre l'euro et les devises des candidats à l'adhésion ou des nouveaux membres de l'Union participe de ces interrogations. L'euro va se mettre en place dans de bonnes conditions conjoncturelles : la normalisation monétaire des dernières années permet aux onze pays d'entrer en union monétaire à des parités réelles bien plus respectueuses de leurs compétitivités réciproques qu'on ne pouvait le craindre au milieu des années quatre-vingt-dix. Les rémunérations comparées du travail présentent des différences prononcées au sein de l'Union monétaire, mais ces écarts correspondent dans l'ensemble aux différences nationales de productivité. Cet argument ne suffit pas cependant pour assurer la neutralité sociale de l'unification monétaire : une entreprise moderne sera incitée plus aisément à se déplacer avec sa technologie performante pour aller produire là où le travail est peu coûteux. Lorsque les entreprises prendront pleinement en compte l'irréversibilité du changement associé à l'Union monétaire, leurs stratégies s'en trouveront profondément affectées : soit qu'elles soient capables d'en internaliser les contraintes et les opportunités au sein d'une gestion de groupe intégrée à l'échelle européenne, soit que, dans le cas des PME, elles s'efforcent de s'adapter en exploitant au mieux les caractéristiques de leurs implantations locales et en diversifiant ces dernières. Le complément « naturel » de la compétition entre entreprises, au sein d'une union où la politique monétaire est unifiée et centralisée, est en effet un degré de flexibilité salariale suffisant pour permettre les ajustements locaux nécessaires et la convergence des taux d'emploi entre pays et régions. La différenciation des salaires doit permettre leur adaptation aux performances de productivité et à la situation des bassins d'emploi. Il est peu probable que cette souplesse produise une volatilité conjoncturelle des coûts salariaux réels comparés plus ample que celle qu'induisaient les variations antérieures et parfois intempestives de taux de change.

Mais l'entrée dans un tel régime de concurrence salariale exercera une pression structurelle sur les « sociétés salariales nationales ». Elle pourrait, en l'absence d'une croissance suffisante, accentuer les tendances à un partage de la valeur ajoutée défavorable aux salaires. Elle est susceptible d'intensifier de nouveau l'insécurité économique ressentie par les ménages, qui a lourdement affecté leurs choix de consommation et d'épargne dans les années quatre-vingt-dix. Elle pourrait induire des césures encore plus prononcées entre les salariés bénéficiant, grâce à leur qualification personnelle et à leur appartenance d'entreprise, des gains de l'ouverture internationale et les salariés aux conditions d'emploi et de salaires menacées. La collision entre bas salaires et minimas sociaux s'en trouverait aggravée.

L'élargissement à l'Est ajoute une dimension à cette interrogation puisque les rémunérations du travail sont faibles dans ces pays et que le mode de rattachement de leurs monnaies à l'euro reste à définir. Après les dépréciations intervenues au démarrage de la transition, les taux de change réels se sont appréciés dans nombre de PECO, au point de dépasser le niveau antérieur aux dévaluations, en raison de la forte inflation relative et aussi des entrées de capitaux. Néanmoins, les taux de change courants des devises des PECO restent bien inférieurs à la parité des pouvoirs d'achat : d'après Eurostat, le PIB en écus courants représente, selon les pays, entre 20 et 70 % du PIB converti à parité des pouvoirs d'achat (tableau 1). Les coûts salariaux horaires, convertis au change courant, tournent fréquemment autour de 10 % des coûts allemands. Si on tient compte de la propension simultanée de ces pays au déficit externe, on retire de ces éléments l'idée d'un taux de change d'équilibre, c'est-à-dire autorisant la conciliation de la contrainte extérieure avec une croissance satisfaisante, qui reste bas. L'infériorité du change courant à la parité des pouvoirs d'achat ne peut être comprise comme du *dumping* ou une sous-évaluation déloyale. Une appréciation trop rapide pourrait fort bien être fatale à la consolidation du redémarrage, lorsqu'il est engagé. La crise de la couronne tchèque, au printemps 1997, a constitué un avertissement à cet égard.

Les dispositions annoncées pour le lendemain de l'Union monétaire laissent pour l'instant dans l'ombre le traitement de ces problèmes. Il est évident que les nouveaux pays membres seront loin d'être prêts, lors de leur adhésion, de participer à l'euro. Ils participeront cependant au mécanisme de change et la Commission exprime le souhait qu'ils évitent des variations excessives de leurs taux de change et qu'ils mènent une coopération visant la stabilisation de ces taux. La formation de la zone euro à Onze incorpore des pays dont la compétitivité, encore fragile, pourrait s'avérer particulièrement vulnérable à la concurrence salariale est-européenne, sans que ces pays soient désormais maîtres de leur taux de change. C'est une justification pour la définition de modalités adaptées d'arrimage des monnaies des nouveaux membres est-européens de

l'Union à l'euro. Ni un ancrage trop rigide, ni un quasi-flottement ne paraissent une perspective convenable : peut-on définir une coordination des changes compatible avec le rattrapage poursuivi des PECO et la modernisation de leur système financier ? Aujourd'hui la gestion du change varie selon les pays. La Hongrie et la Pologne pratiquent un glissement par rapport à un panier de devises, assorti de bandes de fluctuations (*crawling peg*) ; la République tchèque a dû renoncer à un ancrage nominal pour adopter désormais, comme la Slovaquie, un flottement administré ; la Roumanie laisse sa monnaie flotter librement ; la Bulgarie et l'Estonie sont en régime de *currency board*⁵, avec référence au mark. Il n'y a donc pas, aujourd'hui, de régime de change commun.

Les nouveaux membres adopteront, au moment de leur adhésion, les objectifs et les règles de la convergence macroéconomique, telles qu'elles sont formulées par le pacte de stabilité et de croissance. Mais la discipline de la convergence n'est pas d'emblée favorable au rattrapage des niveaux de vie, si elle exerce des contraintes trop fortes sur l'emploi et les coûts. Les pays concernés peuvent être tentés de s'émanciper de ces contraintes en usant de l'arme du change, comme les pays du sud méditerranéen ont dû le faire en 1992. La discipline de la convergence incite les agents publics et privés à s'adapter au caractère concurrentiel d'un espace marchand, monétaire et financier intégré. Mais elle ne définit pas une stratégie commune et coopérative de croissance, *a fortiori* dans le cas des nouveaux membres est-européens. Une gestion offensive du potentiel de croissance européen doit prendre en compte les inégalités qui justifient les efforts nationaux de rattrapage. Elle appelle, au fur et à mesure de l'intégration de nouveaux membres dans l'union monétaire, la montée en puissance de dispositifs de solidarité et de politiques communes qui organisent l'effort partagé pour la création d'emplois et permettent de dépasser le conflit entre convergence et rattrapage. Pour proposer aux PECO candidats une coopération monétaire qui soit à la fois souple et crédible, il faut que cette crédibilité puisse tirer parti de leur association à une dynamique commune de croissance.

On remarquera enfin que l'ensemble des questions évoquées ne concerne pas que les PECO et que les pays du bassin méditerranéen, autres voisins de l'Union européenne, sont aussi largement concernés. Il ne s'agit certes pas ici d'adhésion, mais de la stratégie de rapprochement définie par la Conférence de Barcelone de novembre 1995, qui trace la perspective d'une zone de libre-échange impliquant l'adaptation structurelle des économies du bassin et leur engagement dans un processus d'intégration régionale. Les perspectives financières 2000-2006 incorporent les fonds destinés à la coopération avec les pays méditerranéens, bien qu'ils soient limités comparativement à ceux que mobilise le pro-

5. Dans un régime de *currency board* (ce qu'on pourrait traduire approximativement par caisse d'émission), la création monétaire est strictement fonction des réserves en devises de la Banque centrale.

cessus d'adhésion. Mais nombre de problèmes fondamentaux concernant les relations de l'Union avec ses voisins sont communs à l'Est et au Sud. La viabilité de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne sera conditionnée par la mise en œuvre de politiques d'accompagnement soutenant la reconversion et la croissance des économies méditerranéennes⁶. L'Union européenne aura du mal à être un îlot protégé de prospérité sans y associer ses voisins orientaux et méridionaux et il n'est guère envisageable de jouer les uns contre les autres.

La PAC en débat

Longtemps considérée comme un élément essentiel de « l'acquis communautaire », la Politique agricole commune (PAC) fait, depuis le début de la décennie, l'objet de remises en cause profondes. Six ans après la grande réforme de 1992 qui, au nom des impératifs d'économies budgétaires et de compétitivité mondiale, avait, pour la première fois depuis sa création, orchestré une baisse substantielle des prix des céréales et de la viande bovine, compensée par un accroissement massif des aides directes au revenu des exploitants, la Commission européenne propose, avec le « paquet Santer », d'accentuer encore l'orientation libérale de la PAC et l'ouverture de l'agriculture européenne sur les marchés mondiaux, tout en réorientant une petite partie des aides budgétaires vers des objectifs autres que le soutien au revenu.

Ces propositions, qui visent avant tout à contenir la progression des dépenses agricoles communautaires et à rendre les procédures de soutien plus conformes aux exigences de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), sont actuellement loin d'emporter l'adhésion des gouvernements des Etats membres, notamment de la France — principale puissance agricole et premier exportateur agricole et agro-alimentaire de l'Union européenne — et de l'Allemagne. En effet, les orientations proposées s'inscrivent dans la même logique que celles mises en œuvre lors de la réforme de 1992 qui, par des voies différentes, ont, pour l'essentiel, renforcé les choix productivistes de l'agriculture européenne. Or le débat qui s'instaure aujourd'hui en Europe — et singulièrement en France avec le projet de loi d'orientation agricole que vient de dévoiler le gouvernement — porte sur la vocation première de l'agriculture : est-il souhaitable de l'ouvrir davantage sur le grand large des marchés mondiaux ? Ne faudrait-il pas, au contraire, encourager le développement d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement, des paysages, de la qualité des produits alimentaires, etc. ? Au sein de l'Union européenne, l'hétérogénéité des positions nationales sur ces orientations est grande ; elle s'est encore accrue avec l'adhésion, en 1995,

6. Voir à ce propos le numéro hors série de la revue *Monde arabe Maghreb-Machrek* coordonné par Chatelus et Petit (1997).

de petits pays riches — Autriche, Finlande et Suède — qui ont une tradition interventionniste et protectionniste forte en matière agricole. En France même, les antagonismes sont profonds et révèlent la divergence des intérêts entre différents types d'agriculture, entre lesquels les écarts tendent à se creuser.

Le succès de la PAC

Conçue dans un contexte de pénurie alimentaire et de dépendance extérieure d'une Europe des Six qui, quelques années plus tôt, avait été rudement éprouvée par le rationnement alimentaire de la guerre et des premières années de l'après-guerre et qui, avec la constitution du bloc soviétique, venait d'être coupée de l'une de ses principales sources d'approvisionnement en denrées agricoles — notamment en céréales, l'Allemagne de l'Est, la Hongrie et l'Ukraine ayant longtemps été les « greniers à blé » de l'Allemagne —, la PAC avait, à son origine, une orientation résolument productiviste⁷. Le choix d'une politique interventionniste de soutien des prix des principaux produits de base — céréales, viande bovine et lait — permettait de concilier les trois grands objectifs sur lesquels les gouvernements des Six s'accordaient alors : encourager la croissance des volumes produits et livrés, accroître les revenus agricoles et moderniser l'agriculture. Prix unique, marché unique, politique commune et solidarité financière des Etats membres, avec pour corollaire extérieur un dispositif protectionniste — prélèvements variables sur les importations et restitutions variables sur les exportations afin de combler l'écart entre prix intérieurs et prix mondiaux — étaient alors des instruments appropriés. On encourageait ainsi le développement de la production dans les pays et les régions les mieux dotées naturellement — Pays-Bas, Plaine du Po, régions céréalières du Bassin parisien et de l'Aquitaine, régions laitières de l'Ouest de la France notamment —, tout en assurant, par des prix élevés, la viabilité d'une agriculture de petites exploitations familiales dans la plupart des autres régions — Allemagne, régions moins fertiles du territoire français, etc. Un fonds budgétaire spécifique — le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section orientation — était destiné à financer des actions structurelles de modernisation du secteur, c'est-à-dire l'agrandissement des exploitations, pour favoriser l'intensification et l'introduction des techniques modernes — mécanisation, utilisation des fertilisants, désherbants et pesticides chimiques, etc.

La section garantie du FEOGA était, quant à elle, relativement peu coûteuse aussi longtemps que la tension a persisté sur les marchés agricoles, maintenant naturellement des prix élevés, tandis que les prélève-

7. Sur l'histoire de la PAC et les grandes évolutions enregistrées par les agricultures française et européenne au cours des trois premières décennies de son fonctionnement, voir, notamment : Bourgeois, 1993 ; Bourgeois et Pouch, 1994 ; Le Cacheux et Mendras, 1992b.

ments sur les importations extra-communautaires des pays les plus dépendants de l'extérieur alimentaient le budget et que les exportations extra-communautaires demeuraient faibles, donc peu coûteuses. Certes les consommateurs — mais également les industries agro-alimentaires — auraient pu bénéficier d'un approvisionnement généralement à moindre coût sur les marchés mondiaux ; mais l'objectif d'auto-suffisance était à ce prix, peu visible. De même, si la solidarité financière qu'impliquait le mode de financement du soutien des prix bénéficiait aux pays gros producteurs de denrées concernées au détriment des pays importateurs, la redistribution ainsi opérée demeurait modeste.

Mais la PAC a été victime de son succès. La combinaison des actions structurelles de modernisation et d'une pratique de prix élevés a engendré une restructuration spectaculaire des agricultures nationales, avec diminution massive du nombre d'exploitations, augmentation des rendements et de la productivité de la main-d'œuvre, ce qui a effectivement permis une croissance soutenue des revenus agricoles et de la production, mais au prix d'un coût budgétaire fortement croissant. En effet, l'auto-suffisance atteinte dès le début des années soixante-dix pour la plupart des grandes productions a rapidement fait place à des excédents substantiels, dans les produits laitiers d'abord, puis dans les céréales, les viandes, etc., en dépit d'une politique de prix plus rigoureuse qui freinait la croissance des revenus agricoles. D'importateur net de denrées agricoles, la Communauté européenne est ainsi devenue exportateur net, de sorte que les recettes des prélèvements sur les importations se sont amenuisées, tandis que le coût des excédents — interventions de retrait du marché pour soutenir les prix, stockage et exportations subventionnées — s'accroissait considérablement : le poids de la PAC dans le total des dépenses du budget communautaire s'est alors progressivement accru, jusqu'à en représenter près des trois quarts au début des années quatre-vingt. De plus, des mécanismes de soutien des prix — organisations communes de marché (OCM) —, certes généralement moins généreux, ont été progressivement institués pour d'autres productions agricoles excédentaires, alourdissant encore le coût budgétaire de la PAC.

Outre le freinage des évolutions des prix à la production et l'institution, en 1978, d'une taxe de « coresponsabilité » sur la production laitière, les mesures prises avant 1992 pour tenter de mettre un terme à la dérive des excédents — « montagnes de beurre » et « fleuves de lait » (Gubian et Le Cacheux, 1990) — et des coûts budgétaires, ont essentiellement concerné la production laitière : l'instauration, en 1984, d'une limitation quantitative de la production, les quotas laitiers, permettait d'éviter la baisse des prix. Dans le domaine des céréales, en revanche, la hausse du dollar de la première moitié des années quatre-vingt a créé des conditions favorables à l'expansion des exportations — notamment de la France, premier producteur céréalier de la Communauté européenne —, venant ainsi menacer les positions hégémoniques américaines

sur les marchés mondiaux des céréales et contribuant, par là, à l'inscription des produits agricoles sur l'agenda des négociations commerciales internationales de l'*Uruguay round* au sein du GATT, ouvertes en 1986.

Le coût budgétaire et l'équité de la réforme de 1992 discutés

Tensions budgétaires et pressions commerciales se sont ainsi combinées pour rendre inéluctable une réforme profonde de la PAC (Le Cacheux et Mendras, 1992a et b). Celle qui, au terme de longues négociations, a été adoptée en 1992 a réorienté substantiellement les instruments d'intervention communautaire, au profit d'une logique plus proche de celle du marché, accompagnée de soutiens directs aux revenus des agriculteurs. Afin de résorber les excédents, d'abaisser les coûts budgétaires du soutien des marchés et de favoriser les exportations et la reconquête des marchés intérieurs⁸, les prix d'orientation des principaux produits agricoles ont été substantiellement réduits en trois ans : de 29 % pour les céréales et de 15 % pour la viande bovine. Alors que le système des quotas laitiers était maintenu, la réforme introduisait, en outre, une obligation de mise en jachère de 15 % des surfaces cultivées, dont seules les plus petites exploitations étaient exemptées. Et, tandis que plusieurs primes spécifiques — relativement modestes — étaient créées pour inciter à l'extensification (prime à l'herbe, notamment), des aides directes au revenu des exploitants, calculées sur la base des rendements passés, étaient instituées pour compenser les pertes de revenu engendrées par la baisse des prix.

Lors des négociations du GATT (*Uruguay round*) qui ont immédiatement suivi la réforme, en 1993, et qui, pour la première fois concernaient, à la demande des Etats-Unis, le commerce agricole et agro-alimentaire, cette réorientation des soutiens, plus conformes aux pratiques américaines, a été accompagnée d'une certaine libéralisation des échanges commerciaux agricoles européens : réduction progressive de 21 % des volumes d'exportations subventionnées, remplacement du système de prélèvements variables par des droits fixes et garantie d'un « accès minimum » au marché européen de 5 % de la demande intérieure pour les produits importés (voir, par exemple, Le Cacheux, 1994).

Motivée par le souci de réduire l'offre et de stimuler la demande — intérieure et étrangère — grâce à la baisse des prix, de réduire le coût budgétaire des soutiens à l'agriculture et les distorsions induites par l'interventionnisme de la première PAC dans les choix de production et dans les échanges internationaux, la réforme de 1992 a eu des

8. Par exemple, dans le domaine de l'alimentation du bétail, les produits importés, des Etats-Unis et d'Amérique latine surtout (tourteaux de soja, produits de substitution des céréales, etc.), bénéficiaient d'un avantage concurrentiel, grâce à des prix mondiaux plus bas et au privilège, depuis 1962, d'importations sans droits sur les marchés européens.

conséquences importantes, pour les secteurs agricoles européens et au-delà. En premier lieu, même si la baisse des prix des céréales a été, initialement, bien moindre que prévu en raison de la fermeté des cours mondiaux, la demande intérieure de ces produits s'est accrue et le volume des exportations de produits de base a eu tendance à se contracter, tandis que la part des produits agro-alimentaires transformés s'accroissait de manière sensible. Mais, c'est bien davantage les secteurs en aval de l'agriculture — industries agro-alimentaires et distribution — que les consommateurs, qui ont bénéficié de la baisse des prix : la valeur ajoutée de l'agriculture s'est contractée, tandis que s'accroissait celle des secteurs en aval (Le Cacheux, 1995).

En outre, si le revenu agricole moyen par exploitation a retrouvé, depuis la réforme, un rythme de croissance plus soutenu qu'au cours des années quatre-vingt, les aides directes compensant, en moyenne, les effets des réductions des volumes et des prix — et même au-delà pour certaines productions —, les disparités au sein du secteur ont eu tendance à s'accroître. En France, notamment, la diminution du nombre des exploitations s'est accélérée et la taille des plus grandes s'est accrue. Fondée sur les surfaces et les rendements moyens, la répartition des aides directes est, par essence, très inégale. Les aides spécifiques ont permis de maintenir le modèle de la petite exploitation familiale dans les régions défavorisées, mais les zones intermédiaires — celles qui ne sont pas aussi productives que le Bassin parisien ou une partie du Sud-Ouest, pour les grandes cultures, la Normandie ou certaines régions de l'Est pour l'élevage laitier — connaissent des difficultés accrues, que la « crise de la vache folle » en 1996 n'a fait qu'aggraver, tandis que le secteur des fruits et légumes, dont les organisations de marché sont encore embryonnaires, subit périodiquement des crises.

Enfin, les conséquences budgétaires de la réforme ont été moindres qu'escompté. Certes la part des dépenses agricoles dans le total des dépenses du budget européen a été réduite et avoisine désormais la moitié. Mais les aides directes se révèlent fort coûteuses et apparaissent d'autant plus difficiles à défendre qu'elles bénéficient, pour une part importante, à des exploitants qui n'en ont guère besoin, notamment parce que les prix des céréales se sont maintenus à des niveaux plus élevés que prévu.

Marchés mondiaux et renationalisation des politiques agricoles ?

Insatisfactions quant aux résultats de la réforme de 1992 et contraintes budgétaires renforcées se conjuguent aux perspectives de l'élargissement de l'Union européenne à des pays dont le potentiel agricole est important (*Economie rurale*, 1997) et aux exigences prévisibles de nouvelles négociations commerciales internationales sur l'agriculture, en 1999, pour inciter à une nouvelle réforme. En vue de ces échéances

proches, la Commission européenne a, dans le cadre de la programmation budgétaire *Agenda 2000*, élaboré un projet dont la logique est dans le droit fil de la réforme précédente : nouvelles baisses de prix et limitation des coûts budgétaires. Dans l'état actuel du projet, les prix garantis des produits des cultures arables (céréales, oléo-protéagineux, etc.) seraient abaissés de 20 % dès l'an 2000, ceux de la viande bovine de 30 % en trois étapes, et ceux des produits laitiers (beurre et lait en poudre) de 15 % en quatre étapes, tandis que le système des quotas laitiers serait prorogé, de même que celui de la jachère obligatoire. La compensation par des aides directes au revenu ne serait que partielle et dégressive à partir d'un certain seuil de revenu. En outre, les diverses primes à l'élevage seraient augmentées et les versements budgétaires aux Etats membres seraient assorties de conditions environnementales. Enfin, une partie des enveloppes budgétaires des aides serait attribuée aux Etats, qui les répartiraient selon des critères nationaux, engageant ainsi une « renationalisation » partielle des politiques agricoles.

Bien qu'il comporte quelques simplifications, et esquisse des avancées vers une meilleure prise en compte des objectifs de protection de l'environnement, de développement rural et d'encouragement d'une agriculture moins intensive, ce projet de réforme de la PAC ne satisfait apparemment personne. Les agriculteurs et leurs ministres semblent craindre que les baisses de prix et la limitation des aides aboutissent à une diminution substantielle des revenus pour de nombreux exploitants, tandis que les ministres des finances des pays qui contribuent le plus aux ressources du budget européen font valoir que le coût total de la PAC continuera de s'accroître et que les déséquilibres dans la répartition des dépenses ne seront pas corrigés. Les autorités américaines et les experts de l'OMC considèrent que la dissociation entre les aides versées et les volumes produits — appelée « découplage » dans le jargon des négociations commerciales internationales — est encore insuffisante. Et les tenants d'une réorientation plus radicale de l'agriculture européenne vers un modèle moins productiviste, plus tourné vers la qualité des produits alimentaires et l'entretien de l'espace rural et plus respectueux de l'environnement, ne voient dans la redéfinition de certaines primes qu'une amélioration marginale.

Sur la logique globale du projet, un débat, amorcé lors de la discussion de la réforme de 1992, s'approfondit aujourd'hui, nourri par les événements survenus depuis lors : crise de la « vache folle », lancement des organismes génétiquement modifiés, clonage, mais également accélération du rythme de disparition des exploitations agricoles et tendance à la concentration. Les nouvelles baisses de prix et le système d'aides proposés devraient, en effet, aboutir à renforcer ces tendances, même si certaines aides spécifiques permettent le maintien de petites exploitations aux méthodes moins productivistes dans certaines régions ; le modèle qui s'affirme est ainsi celui d'une agriculture intensive, compétitive,

ournée vers la grande exportation et la fourniture aux meilleurs coûts de matières premières pour l'industrie agro-alimentaire et la distribution, même si c'est au nom de l'intérêt — financier — du consommateur européen que les baisses de prix sont défendues. A l'inverse, parmi les opposants au projet, nombreux sont ceux qui défendent une réorientation plus franche en faveur de soutiens plus ciblés vers les petites exploitations, vers des méthodes moins intensives, vers davantage de conditionnalité environnementale, etc.

Il est probable que le projet actuel de la Commission sera, dans les mois qui viennent, sensiblement amendé au cours de négociations qui promettent d'être longues et difficiles. La France, qui est le premier pays agricole et le plus gros exportateur agricole de l'Union, mais aussi un pays aux industries agro-alimentaires puissantes, est particulièrement concernée par ce projet ; mais elle présente des intérêts contradictoires, dans la mesure où elle dispose à la fois des exploitations les plus compétitives et de nombreuses régions peu favorisées. Indépendamment de l'issue des négociations sur les aspects financiers de la réforme, l'amorce d'une « renationalisation » partielle des politiques agricoles pourrait néanmoins permettre de mieux concilier ces intérêts divergents. C'est apparemment le sens de la position du gouvernement, dont le projet de Loi d'orientation agricole, dévoilé récemment et qui devrait être discuté au Parlement à l'automne 1998, met l'accent sur l'aménagement du territoire, la préservation de l'environnement et des paysages, etc., esquisant ainsi une redéfinition du « contrat » entre la nation et son agriculture plus conforme aux aspirations actuelles des consommateurs-citoyens-contribuables et mieux à même de fonder une solidarité financièrement coûteuse.

Un budget européen sous contraintes multiples

Avec les perspectives d'élargissement, l'exercice de programmation budgétaire de l'Union européenne pour la période 2000-2006 apparaît singulièrement plus délicat que le précédent, le « Paquet Delors II » qui couvrait la période 1994-1999 et avait été négocié au moment de la réforme de 1992, dans le contexte de lancement du processus d'unification monétaire et au lendemain de l'unification allemande. La précédente programmation budgétaire avait été faite sous une double contrainte : contenir la progression des dépenses totales, en respectant une limite de 1,27 % du PIB européen ; et rééquilibrer la structure des dépenses au détriment des dépenses agricoles, pour dégager des marges pour les fonds structurels, notamment le tout nouveau « fonds de cohésion » destiné à financer le rattrapage des pays les moins avancés de l'Union, et donc délibérément redistributif. A ces deux contraintes, que les autorités européennes souhaitent maintenir, pour l'essentiel, s'ajoutent aujourd'hui d'autres exigences : celle de financer l'adhésion de

nouveaux membres (*cf. supra*), mais aussi celle, avancée par certains pays, de rééquilibrer les contributions nettes des Etats au budget, donc de limiter son caractère redistributif. Et, étonnamment, l'exercice est mené sans tenir aucun compte de la nouvelle réalité que constitue l'Union monétaire.

Solidarité financière et redistribution dans l'Union européenne

Etant donné la structure des ressources du budget européen, le poids et la polarisation géographique des dépenses agricoles et des interventions structurelles dans le total des dépenses aboutissent, du fait de la solidarité financière, à une redistribution budgétaire entre les Etats membres qui apparaît difficilement justifiable et que les gouvernements des principaux contributeurs nets — aux premiers rangs desquels l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas — tolèrent de plus en plus mal. En effet, comme l'illustre le tableau 1, les dépenses agricoles bénéficient, pour près d'un quart, à la France, tandis que l'Espagne occupe une position comparable en matière d'interventions structurelles ; du côté des recettes, en revanche, l'Allemagne fournit une contribution qui dépasse considérablement celle de tous les autres, avec plus de 29 % du total.

2. Part des Etats membres dans le financement et les dépenses du budget européen en 1996

En % du total

Pays	Part dans le financement	Part dans les dépenses	Dépenses PAC	Interventions structurelles
Allemagne	29,2	13,6	15,5	14,0
Autriche	2,6	2,2	3,1	1,1
Belgique	3,9	2,7	2,9	1,8
Danemark	1,9	2,1	3,5	0,4
Espagne	6,4	14,4	10,4	25,8
Finlande	1,4	1,4	1,7	0,6
France	17,5	16,4	24,5	8,0
Grèce	1,6	6,9	7,2	9,1
Irlande	1,0	4,1	4,4	4,9
Italie	12,7	10,3	10,8	12,4
Luxembourg	0,2	0,1	0,1	0,1
Pays-Bas	6,2	2,7	3,9	1,1
Portugal	1,2	5,1	1,7	12,0
Royaume-Uni	11,6	8,2	8,9	8,0
Suède	2,8	1,7	1,6	0,5
UE	100	100	100	100

Sources : Commission européenne et Cour européenne des comptes.

Les modestes ambitions structurelles

Si la projection des crédits pour engagements proposée par la Commission respecte scrupuleusement le plafond de 1,27 % du PIB, celle des crédits pour paiements est un peu inférieure, atteignant progressivement 1,13 % du PIB en 2006 — contre 1,23 % en 1999 —, et dégageant ainsi une marge disponible pour le financement de l'adhésion des PECO. Les dépenses agricoles, prévues à 45 milliards d'euros en 1999, devraient atteindre 51,6 milliards d'euros (aux prix 1999) en 2006, sur un total de 105 milliards d'euros, soit légèrement moins de la moitié. Mais, alors que le montant du « fonds de cohésion » est maintenu sur l'ensemble de la période à 3 milliards d'euros par an, celui des fonds structurels (hors le financement du processus de pré-adhésion et d'adhésion) doit enregistrer une contraction sensible, passant de 32,7 milliards d'euros en 1999 à 28,4 milliards en 2006 (aux prix 1999) ; cela traduit budgétairement la redéfinition des critères d'attribution de ces fonds, recentrés en direction des régions les plus défavorisées de l'Union actuelle. Bon nombre des présents bénéficiaires s'en trouveront exclus — dont la plupart des régions françaises. La destination spatiale et thématique des fonds sera plus concentrée. Les objectifs seront ramenés de cinq à trois : le rattrapage des régions retardataires (dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire), l'appui à la reconversion dans les régions en mutation, le développement des ressources humaines. La population couverte par les objectifs régionaux, qui correspondait à la moitié de la population de l'Union actuelle, se rapprocherait du tiers. L'éligibilité au fonds de cohésion est enfin objet de discussion : puisqu'il s'agissait d'un appui à la convergence économique, concernera-t-elle durablement encore les pays moins avancés mais participant déjà à l'Union monétaire ?

La tension est tangible entre la réaffirmation, haut et fort, par la Commission du besoin de cohésion et de solidarité afin de favoriser le rattrapage des pays moins avancés, et le caractère largement extrapolatif des perspectives financières 2000-2006 : comment gérer et dynamiser une Union élargie, plus hétérogène, dans un cadre financier et institutionnel fondamentalement inchangé ? Les textes de la Commission esquissent prudemment la nature des réformes nécessaires, qu'il s'agisse de la redéfinition et de l'élargissement de l'assiette fiscale des ressources propres ou de la mise en place d'un mécanisme généralisé de corrections qui satisfasse le désir d'équité des Etats (surtout des principaux contributeurs nets au budget communautaire). Mais la crainte d'un blocage des négociations sur le sujet limite d'emblée les ambitions et la Commission préfère dissocier l'adoption du « paquet Santer » d'une telle réforme, pourtant difficilement évitable à terme (Mingasson, 1998). Ce qui est finalement en question, c'est l'intensité des objectifs de redistribution au sein de l'Union européenne. La redistribution, qui vise la réduction des écarts de niveaux de développement entre membres d'une

union, est l'une des dimensions d'un éventuel fédéralisme budgétaire (Zumer, 1998). Renonçant, au moins provisoirement, à desserrer les contraintes budgétaires, la Commission propose de fait la concentration de l'effort de redistribution en direction des régions les plus pauvres de l'union actuelle et des candidats les plus riches à l'adhésion. Ce n'est pas sans logique, mais les frustrations toucheront les régions pauvres un peu trop riches et les candidats trop pauvres. La cohésion de l'Union, tout comme le caractère inclusif du processus d'élargissement, peuvent s'en trouver menacés.

En dépit de sa prudence et de son respect des lignes directrices globales, la proposition de la Commission ne peut échapper aux critiques, contradictoires mais également fondées, de la plupart des Etats membres. En effet, malgré des ambitions structurelles plus modestes qu'auparavant, qui inquiètent les principaux bénéficiaires du système actuel — Etats européens du Sud, Irlande et régions peu favorisées des pays les plus riches —, le projet ne permet pas un véritable rééquilibrage des contributions nettes : coïncé entre des contraintes incompatibles et s'efforçant de les satisfaire toutes partiellement, le « paquet Santer » hésite entre la solidarité financière et le « principe du juste retour » qu'avait popularisé Margaret Thatcher dans les années quatre-vingt et que le gouvernement allemand reprend en partie à son compte.

Loin d'un budget fédéral

En cherchant à anticiper les exigences nées des perspectives d'élargissement à l'Est de l'Union européenne, d'une part, des futures négociations commerciales internationales sur l'agriculture d'autre part, les propositions « Agenda 2000 » de la Commission européenne traduisent, à la veille du lancement de la monnaie unique européenne, une volonté de préserver le *statu quo* budgétaire. Elles projettent avec des redéfinitions pour la plupart minimales — et qui poursuivent les réorientations amorcées, en matière agricole notamment —, les principaux postes de dépenses, sans toucher aux ressources. Telles qu'elles ont été présentées, ces propositions ne satisfont personne, ni dans leur volet agricole, ni dans leurs aspects structurels, ni dans leur résultante en termes de contributions nettes. Elles sont ainsi bien loin de ce qui pourrait constituer l'embryon de budget fédéral devant accompagner la monnaie unique : faute d'accepter une certaine augmentation de la taille du budget — éventuellement par transfert de certaines compétences à l'échelon de l'Union —, de s'attaquer à la nature et la structure des ressources et d'introduire, dans le volet dépenses, des éléments plus franchement redistributifs et plus sensibles aux évolutions conjoncturelles des économies nationales, la programmation budgétaire associée à « l'Agenda 2000 » esquive encore la plupart des choix que l'Union européenne devra néan-

moins assumer pour assurer un fonctionnement harmonieux et équitable de son espace économique et monétaire unifié.

Références bibliographiques

- BOURGEOIS Lucien, 1993 : *Politiques agricoles*, Collection « Dominos », Flammarion.
- BOURGEOIS Lucien et Thierry POUCH, 1994 : « La politique agricole commune : une politique réduite au marché », in Jean-Paul Fitoussi (dir.), *Entre convergence et intérêts nationaux : l'Europe*, Collection « Références/OFCE », Presses de Sciences-Po.
- CHATELUS Michel et Pascal PETIT (coordonné par), 1997 : « Le partenariat euro-méditerranéen : un projet régional en quête de cohérence », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, Documentation française, décembre.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 1997a : *Avis sur la candidature de la Roumanie à l'Union européenne*, juillet.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 1997b : *Communication : Pour une Union plus forte et plus large*, juillet.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 1998 : *Communication de la Commission au conseil et au Parlement européen sur l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006*, mars.
- ECONOMIE RURALE, 1997 : *Ouverture de l'Union européenne aux PECO — Aspects macroéconomiques, commerciaux et agricoles*, n° 2404, juillet-août.
- EUROSTAT, 1997 : « Gros plan sur le PIB des pays candidats à l'adhésion à l'union européenne », *Statistiques en bref, Economie et finances*, n° 29
- FAYOLLE Jacky et Jacques LE CACHEUX, 1996 : « L'intégration des pays d'Europe centrale et orientale à l'union européenne : un processus à construire », dans J. LE CACHEUX (dir.) *Europe : la nouvelle vague, Perspectives économiques de l'élargissement*, Presses de Sciences Po.
- GUBIAN Alain et Jacques LE CACHEUX, 1990 : « Le lait ou l'argent du lait : le délicat réglage de l'offre », *Lettre de l'OFCE*, n° 72, mars.
- HÉNIN Pierre-Yves et Yannick LE PEN, 1995 : « Les épisodes de la convergence européenne », *Revue économique*, vol.46, n° 3, mai.
- HERVIEU Bertrand, 1993 : *Les Champs du futur*, Editions François Bourin.
- LE CACHEUX Jacques, 1993 : « Répondre aux nouvelles demandes », *Projet*, n° 234, été.

- LE CACHEUX Jacques, 1994 : « La politique agricole commune », in *Les Cahiers français*, n 264, « L'Europe économique », La Documentation française, janvier-février.
- LE CACHEUX Jacques, 1995 : *La valeur ajoutée dans l'agriculture française — Evolutions, déterminants, partage*, « Etudes économiques », Agra Presse.
- LE CACHEUX Jacques (sous la direction de), 1996 : *Europe : la nouvelle vague, Perspectives économiques de l'élargissement*, Collection « Références/OFCE », Presses de Sciences-Po.
- LE CACHEUX Jacques et Henri MENDRAS, 1992a : « GATT, PAC, environnement : l'agriculture française dans l'œil du cyclone », *Lettre de l'OFCE*, n° 98, mars.
- LE CACHEUX Jacques et Henri MENDRAS, 1992b : « Eléments pour une nouvelle politique agricole », *Revue de l'OFCE*, n 42, octobre.
- MINGASSON Jean-Paul, 1998 : « Pour que l'Europe s'élargisse à l'Est : l'Agenda 2000 », *Regards sur l'actualité*, Documentation française, mars.
- SGARD Jérôme, 1997 : *Europe de l'Est, la transition économique*, collection « Dominos », Flammarion
- VAN ARK Bart et Nicholas CRAFTS, eds., 1996 : *Quantitative aspects of post-war European economic growth*, Cambridge University Press.
- ZUMER Frédéric, 1998 : « Stabilisation et redistribution budgétaires entre régions : Etat centralisé, Etat fédéral », *Revue de l'OFCE*, n° 65, avril.